

SELETA

O MUNICÍPIO NO BRASIL COLONIAL

Brasil BANDECCHI

Varnhagen pôs em dúvida se a primeira câmara brasileira, a de São Vicente, foi organizada através de eleição, tal como determinava a lei. Para o autor da *História Geral do Brasil* era natural que desde logo em uma vila se organizasse um simulacro da Câmara Municipal, com seus vereadores que, provavelmente, a princípio, seriam nomeados e não eleitos, pois não se poderia fazer eleição sem se apurarem os homens-bons que, de conformidade com as Ordenações, deveriam ser os eleitores. A expressão “simulacro de câmaras” não nos parece ajustada ao caso, pois as circunstâncias determinavam a maneira de proceder.

O que Martim Afonso de Sousa fez foi lançar ao alicerces do governo local, dar início à colonização regular do Brasil, com os elementos que trazia. Não trazia, também, uma câmara pré-montada, mas a estrutura legal traçada nas Ordenações e o poder para resolver os casos conforme a situação, poder este que lhe facilitava, inclusive, a nomeação dos primeiros oficiais da câmara de São Vicente.

Pero Lopes de Sousa informa com precisão que Martim Afonso criou duas vilas, uma na ilha de São Vicente e outra no serra acima, nove léguas dentro pelo sertão e repartiu gente nas duas e nelas fez oficiais, pondo tudo em obra de justiça.

O “pôr tudo em boa obra de justiça” tem alta significação e suma importância, pois com isto não só erigiu vilas, isto é deu governo regular aos povos, mas organizou a família, regularizou a sociedade e a todos deu vida “segura e conversável”¹.

(1) Sousa, Pero Lopes de - *Diário da navegação*, ed. dos “Cadernos de História”, p. 67. São Paulo, Parma, 1979.

No que diz respeito à nomeação dos primeiros vereadores de câmaras recém-fundadas, ainda em 1726 tal se deu na criação da vila de Fortaleza, hoje capital do Estado do Ceará. Manuel Francês fundou a vila e nomeou juízes e mais oficiais da câmara, para que, como bons e fiéis vassallos administrassem justiça aos moradores da vila e cuidassem do seu aumento e bem comum².

O atendimento às circunstâncias locais ou de momento, muitas vezes se fazia ao arrepio das leis. Ou melhor, de acordo com a flexibilidade que a lei oferecia. Ataliba Nogueira chama a atenção para as passagens das atas da câmara municipal de São Paulo, em que vereadores diziam ter cumprido ao que mandava Sua Majestade em suas leis, para, em seguida, concluírem que procederam como era uso e costume³.

Os vereadores e mais oficiais da câmara de São Paulo tinham que resolver casos estribando-se nos usos e costumes, pois só em 1587 houve duas reclamações no Concelho porque este não possuía as Ordenações do Reino, sem as quais, evidentemente, não podiam conhecer a lei tal como era. No sábado, dia 13 de junho daquele milésimo, o almotacel João Maciel requereu que lhe dessem as Ordenações para poder orientar-se no exercício de suas funções, pois que temia sofrer qualquer penalidade pelo não exato cumprimento do seu dever. Os oficiais lhe responderam que na vila não havia livro de Ordenações, nem onde comprar. No dia 3 de outubro seguinte, é o próprio escrivão quem reclama as Ordenações para que os oficiais da câmara tivessem conhecimento dos seus regimentos “como Sua Majestade manda”, e teve como resposta que “na terra não havia livreiros nem quem nos vendesse, mas que fariam o impossível pelo haver mais prestes que pudesse...”⁴

Isto para demonstrar que a câmara se organizava de conformidade com a lei portuguesa, mas que não havia na aplicação da lei um formalismo incômodo que trouxesse embaraço ao governo local, preferindo-se muitas vezes a prudente orientação traçada pelos usos e costumes, o que era perfeitamente cabível dentro daquela estrutura legal maleável que oferecia a possibilidade de se encontrar solução às questões suscitadas.

Aliás, isto, no que diz ao direito local, era velha tradição. Nem se argumente que havendo já as “Ordenações” e as “Leis Extravagantes”, os usos e costumes perderam sua grande expressão como fonte do direito,

(2) Girão, Raimundo - *Geografia estética de Fortaleza*, p. 74. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1959.

(3) Nogueira, J. C. *Ataliba - Lições de Teoria Geral do Estado*, p. 151. São Paulo, 1969.

(4) Atas da Câmara Municipal de São Paulo, 1562-1596, p. 316.

porque no caso em foco, lembrando o juriconsulto Pero Borges, deve-se levar em consideração que as Ordenações foram feitas tendo em vista os povos de lá e não os de cá. Essa fase dos usos e costumes, ainda arraigada no ocidente europeu, tornou-se uma constante no Brasil na complementação da lei, cujas condições eram de uma sociedade em organização. E é face desta situação do Brasil, que recorreremos à **História do Direito Português** de autoria do professor Guilherme Braga da Cruz, que nos oferece um panorama da época visigótica, quando o costume em Portugal se acentuou como fonte do direito e na Reconquista, quando ele encontrou terreno próprio para se tornar a principal entre todas as fontes jurídicas.

Esta força emanante do costume vigorou no Brasil nos primeiros séculos, respeitada a justa medida de um “saber só de experiências feito” e como necessidade de se adaptarem as leis do Reino às exigências da terra e vice-versa. No caso, costume era a fonte de direito formada por qualquer outro modo menos pelo processo legislativo. Não se há, portanto, que defini-lo tal como o concebemos hoje e nem como faziam os romanos (**tacitus consensus populi, longa consuetutines inveteratus**). Seu sentido era, assim, muito mais amplo. Eis porque vamos encontrar João Francisco Lisboa estranhando o poder que as câmaras municipais se arrogavam nas cidades de São Luís e de Belém: “Um dos fenômenos mais extraordinários que nos oferece a história colonial é sem dúvida a grande expansão do elemento municipal, ou melhor o imenso poder político que se arrogavam os senados das duas cidades de São Luís e de Belém, e, à volta deles, a classe dos nobres de que saíam seus membros”⁵

Ministros, oficiais e câmaras tinham a liberdade de escrever diretamente ao Rei, e o faziam por ordem expressa deste, sobre todos os fatos, inclusive queixas contra o governador ou qualquer outra autoridade, porque convinha a apuração da verdade a bem do serviço. Essa liberdade de escrever ao Rei criticando governadores e até solicitando fossem os mesmos substituídos, vinha dos primeiros anos da colonização e recuava, ademais, à Idade Média portuguesa. A oposição das câmaras municipais aos atos irregulares dos governadores se fez sentir desde o início, ou seja desde o tempo do primeiro governador geral. (...)

Há outro ponto que nos parece extremamente importante. É quanto às pessoas que podiam ser oficiais da câmara. Se em algumas, como a de Olinda, não podiam formar pessoas de ofícios mecânicos, isto é, operários, em outras, como a de São Paulo, tal restrição não era impedimento

(5) Lisboa, João Francisco - Apontamentos para a história do Maranhão, v. II, p. 46-67. Lisboa, 1901.

intransponível. Edmundo Zenha lembra que pelas disposições legais e costumes metropolitanos, os oficiais mecânicos não podiam exercer cargos na câmara nem formar entre os homens-bons. Não podiam... mas a lei deixava sempre a porta aberta para a interpretação e os intérpretes chegavam sempre à conclusão que convinha aos interesses locais. Assim, a proibição vigorava quando o candidato estivesse no exercício daquela ocupação... E este subterfúgio usou-se quando necessário, pelo que os ofícios mecânicos deixaram de ser impedimento ao exercício de cargos municipais.

Em São Paulo e outras vilas, apesar do seu isolacionismo inicial e das restrições legais ao adventício e, embora o alvará de 12 de novembro de 1611, que estabelece tais restrições, tivesse criado a possibilidade de serem eleitas pessoas de fora, desde que não apresentassem outros impedimentos, houve casos em que até degredados foram eleitos e ocuparam o cargo.

Em Olinda, entretanto, já com uma aristocracia colonial formada, só havia lugar no Concelho aos que pertencessem a essa nobreza. No Recife, forma-se logo uma burguesia rica que passa a dominar economicamente a Capitania. Seus componentes, que eram negociantes e na maioria portugueses, querendo ingressar na Câmara, sofreram forte oposição dos olindenses, que os chamavam de “mascates” por se dedicarem ao comércio. Em 1703 conseguiram esses “mascates” o direito de disputar cargos em Olinda, mas essa ordem foi anulada. Só restava, então, a elevação do distrito do Recife à categoria de vila, desmembrando-se de Olinda. A luta se acendeu entre burguesia e aristocracia.

Com isso, indicando também a exceção, queremos demonstrar o espírito liberal que alimentou o município no Brasil, pois as câmaras não estavam abertas somente para a chamada nobreza ou para os proprietários de terra. A lei fala em senhorio da terra, em homens-bons, não se nega, mas quem desejar estudar o município atendo-se somente ao texto legal, nunca o compreenderá, pois homens que não pertenciam à nobreza da terra podiam pertencer às câmaras.

Há uma outra tecla que desejamos tocar para melhor caracterizar a distinção entre vila e cidade. O fato de o Brasil pertencer também à Ordem de Cristo da qual o Rei era Grão-Mestre, fez com que, com raras exceções, só vilas fossem criadas nos tempos coloniais, pois as cidades deviam se assentar em terras alodiais. Na realidade, a questão era mais de ordem eclesiástica, pois o Vaticano não consentia que bispados fossem instalados em vilas, por serem os bispos nobres de primeira grandeza e príncipes titulares, e sim em cidades. Dessa forma, sempre que se cuidou de criar

bispados as vilas foram elevadas à categoria de cidades, mas no sentido político-administrativo, isso pouco ou nenhum significado tinha. As câmaras não gozavam só de independência, mas estavam a salvo da coação dos poderosos, os quais não podiam estar presentes às vereações.

O que também deu muita força ao espírito democrático das câmaras foram a forma de eleição, seu entendimento direto com o Reino, sem intermediários e o envio de procuradores às cortes.

As formas de eleição dos juízes, vereadores, almotacés e outros oficiais era regulada pelo título 67 do livro 1º das Ordenações Filipinas, que correspondia ao título 45 e §§ do livro de igual número das manuelinas. Para nós, o processo eleitoral é de relativa importância, o fundamental é ressaltar que o voto era secreto, que não era permitida a presença no ato das eleições das pessoas poderosas, senhores de terras e alcaides-mores, salvo se para tal tivessem privilégio. E como nas Ordenações não estava prevista a maneira de coibir certos excessos e nem fixavam penas aos que perturbassem as eleições, foi baixado o alvará de 12 de novembro de 1611, que cuidava dos delitos eleitorais, previa pena aos infratores e dava instruções para o pleito. Nele se determinava que os corregedores, ouvidores ou juízes ordinários que houvessem de fazer eleições, deveriam lançar pregões, a fim de que nenhuma pessoa de qualquer qualidade e condição que fosse, subornasse na dita eleição, pedindo voto para si, nem para outrem, nem por qualquer via inquietasse, sendo certo que disso seria tirada devassa. E os que praticassem suborno ou perturbassem a eleição seriam presos e processados, com pena de dois anos de degredo na África e multa de cinquenta cruzados para os cativos. Se a eleição tivesse qualquer vício ou se o eleito não preenchesse as condições legais, qualquer um do povo podia impugná-la.⁶

Perante a câmara da capital da colônia eram empossados os governadores-gerais, ouvidores-gerais, funcionários de nomeação régia. Nas capitânicas, ou eram pelo governador sucedido ou na câmara, sendo que esta podia se recusar a dar posse se os papéis não estivessem em ordem.

Manuel Guedes Aranha, procurador do Maranhão em 1685, afirmava com certa arrogância que “se os governadores representam as pessoas reais, as repúblicas (câmaras ou senados) representam os primeiros governos do mundo”⁷ Num simples caso de etiqueta surgido entre o

(6) Na introdução do livro Regimento das Câmaras Municipais, de Cortines Laxe, Item XII e XIII, págs. XVIII a XX, da 2ª edição (Rio de Janeiro, 1885), vem descrito de maneira bastante clara o processo eleitoral.

(7) Papel político sobre o Estado do Maranhão, apud João Francisco Lisboa, op. cit., p. 48.

governador e a câmara de Olinda, teve a Coroa que decidir, concluindo que ambos representavam igualmente a pessoa do Rei. Sem nenhuma interferência dos governadores, as câmaras enviavam seus procuradores às cortes para apresentar seus problemas e suas propostas e discutir soluções. Preocupadas mais com os negócios domésticos, “as municipalidades brasileiras não tiveram tão imediata ingerência nos negócios gerais do Reino”, no dizer de Cortines Laxe, mas, mesmo assim tiveram representantes nas cortes, como o foi Manuel Guedes Aranha, em 1685, pelo Maranhão e Francisco da Costa Barros, pela Câmara do Rio de Janeiro, em 1641.

Além dos chamados procuradores do povo, as câmaras podiam ter procuradores em Portugal para cuidar dos seus interesses. A Bahia, em 1673-74, teve como seu procurador em Lisboa o doutor Gregório de Matos Guerra, famoso poeta satírico, o conhecido “Boca de Inferno”, que devido a “suas maiores preocupações” foi dispensado do emprego a requerimento do Juíz do Povo, dada sua displicência no cumprimento do mandato e o escândalo que se sentiu na Bahia com os novos impostos sobre o tabaco etc.⁸ Com o falado “escândalo” o senado da câmara da Bahia aliviou o seu procurador Gregório de Matos dos encargos que lhe dera, pois que ele tinha outras preocupações em Lisboa. Como se lê na carta que o demitiu, ocupado em outros afazeres, violava o alvará de 5 de novembro de 1604, que determinava que os procuradores que as câmaras mandassem à Corte não requeressem negócio algum, seu ou de outra pessoa.⁹

Esses procuradores das câmaras não formavam nenhum Terceiro Estado, mas tratavam junto às repartições da Corte dos interesses das câmaras que representavam. Com isso destacamos a defesa direta das câmaras perante as repartições sediadas na metrópole sem a intervenção dos governadores.

João Francisco Lisboa concluiu que, com direito ou sem ele, os vereadores “taxavam o preço do jornal dos índios e mais trabalhadores livres em geral, aos artefatos dos ofícios mecânicos, à carne, sal, farinha, aguardente, ao pano e fio de algodão, aos medicamentos e ainda às próprias manufaturas do Reino. Regulavam o curso e o valor da moeda da terra, proviam sobre a agricultura, navegação e comércio, impunham e recusavam tributo, deliberavam sobre a criação de arraiais e povoações. Prendiam e

(8) Documentos históricos do Arquivo Municipal do Salvador, 1952, págs. 17-18.

(9) Leis Extravagantes. Coimbra, 1819, vol. I, págs. 30-32.

punham ferros a funcionários e a particulares, faziam alianças políticas entre si, chamavam finalmente à sua presença, e chegavam a suspender governadores e capitães".¹⁰

A essa enumeração, acrescente-se o que Laxe escreveu, baseado, em parte, no Conselheiro Pereira da Silva: as câmaras determinavam que os governadores comparecessem pessoalmente perante elas para tratar dos negócios públicos, chegando mesmo a suspender uns e a nomear outros, provisoriamente, enquanto a Metrópole providenciasse a respeito. Os conflitos entre câmaras e governadores eram freqüentemente caracterizados pela violência.

Assim, dos relatos de Lisboa e Cortines Laxe temos um quadro dos poderes que as câmaras possuíam e muitos dos quais se arrogavam. Qual a origem de muitos dos poderes que se arrogavam?, pergunta João Francisco Lisboa. Julgamos superada a idéia de que tal poder vinha, mesmo em parte, do sistema de milícias, o qual favorecia aos cidadãos tomarem armas para combater o clero e os governos, porque, como o próprio João Francisco Lisboa se manifesta, isso é contra a evidência dos fatos. O escritor maranhense preocupa-se muito com as turbulências, certamente porque sua obra se restringe a limitado número de câmaras, centro de maiores agitações, enquanto para nós o que mais interessa é o aspecto da conquista ou formação do direito através dos usos e costumes que iam sendo reconhecidos pela Corte e pelos governadores, de aplicação mais ampla e melhor compreensão da vida municipal brasileira, aspecto que, aliás, e está bem presente na sua obra.

As lutas contra estrangeiros invasores, contra índios, essas sim fortalecem o espírito local e eram a legitimação de muitos poderes que os concelhos iam adquirindo, ao arrepio das leis, porém admitidos pelo governo metropolitano, na maioria das vezes tacitamente.

Houve, indiscutivelmente, um momento em que as câmaras passaram muito além da órbita das suas atribuições, colocando-se em atitude hostil aos governadores, exigindo deles que comparecessem ao seu recinto para tratar de assuntos públicos e recusando-se, porém, comparecer na sede do governo, quando por este solicitadas. Tendo que evitar tais exageros, teve o Rei que baixar duas cartas-régias (4 de dezembro de 1677 e 12 de agosto de 1693) ordenando sua submissão aos governadores e proibindo-as de convocar juntas.

Até onde essas cartas-régias tiveram eficácia não nos parece fácil gizar com segurança. No que tange à convocação de juntas, que, afinal, não

(10) Obr. cit., p. 46.

era ato de seus íntimos interesses, não temos receio de afirmar sua concretização, mas ao que respeita a submissão aos governadores, podemos arriscar que isso nem sempre se deu. E note-se que na mesma época em que uma carta-régia procurava sumeter as câmaras aos governadores, a previsão de 18 de junho de 1677 declarava que as câmaras tanto quanto os governadores representavam a pessoa do rei... Aliás, o século XVIII que surgiria trazendo no seu bojo grandes transformações econômico-sociais, provocadas principalmente pela mineração, não era evidentemente um século de submissão.

O choque de interesses entre a colônia e a Métropole estava certamente consubstanciado entre a câmara que representava o povo e o governador de nomeação da Metrópole, delegado direto do Rei. Essas limitações começam, portanto, no momento em que a Coroa tinha por objetivo fortalecer os governadores e enfraquecer as câmaras.

Durante mais de dois séculos, as câmaras apoiadas pela Coroa adquiriram uma força tal que, agora, se tornava difícil controlar. Vale lembrar que as câmaras não podem deixar de ser consideradas no coevo direito português o único corpo intermediário entre o Rei e o povo.

Comprova-se, assim, que as câmaras municipais traziam desde sua organização no Brasil poderes que não eram meramente administrativos. Razão pela qual temos afirmado não ser possível ter-se delas uma idéia fiel se ficarmos adstritos aos textos legais. Sua história deve ser colhida nas atas, correspondência, documentos avulsos, episódios do passado, enfim, nos monumentos onde transparecem toda sua vocação democrática e espírito de independência, iluminados no ocaso do período colonial pela filosofia da "Ilustração".

(O município no Brasil e sua função política, pp. 23-37. São Paulo, 1972. (Coleção da "Revista de História", vol. 40).